

Punta, Eeva – Alaranta, Joonas (toim.)¹

Niukat resurssit viisaasti käyttöön - sääntelystä biotalouden edistäjä

Joulukuu 2015

Valtioneuvoston selvitys- ja
tutkimustoiminnan julkaisusarja
6/2016

ISBN PDF 978-952-287-211-1

ISSN PDF 2342-6799

¹ Tämä loppuraportti perustuu sivulla 4 lueteltuihin hankkeissa laadittuihin taustaselvityksiin.

Sisällys

Sisällys	2
1 Hankkeen rahoitus ja organisaatio	3
1.1. Hankkeen tavoite ja rajaukset	3
1.2. Hankkeen toteutus	4
2 Kyselyt ja haastattelut	6
2.1. Kyselyt	6
2.2. Haastattelut	7
2.3. Yhteistyöalustat	7
3 Kansainvälinen vertailu	9
4 Ratkaisuehdotukset	10
4.1. Jäännösmateriaalien hyötykäytön edistäminen	11
4.1.1 Materiaalin jäteluonteen määrittely	11
4.1.2 Jätteenä hyödyntäminen	12
4.1.3 Ratkaisuehdotukset	13
4.2. Lannoitelainsäädännön menettelyt sekä tuhkan hyödyntäminen metsälannoitteena	13
4.2.1 Lannoitelainsäädännön menettelyt	13
4.2.2 Tuhkan hyödyntäminen metsälannoitteena	14
4.2.3 Ratkaisuehdotukset	14
4.3. Ympäristölupamenettely biotalouden näkökulmasta	15
4.3.1 Kohtuuton rasitus ympäristöluvan perusteena	15
4.3.2 Ratkaisuehdotukset	15
4.4. Viranomaistoimintojen koordinaatio ja ns. yhden luukun periaate	16
4.4.1 Viranomaistoimintojen pirstaloituneisuus biotalouden pullonkaulana	16
4.4.2 Ratkaisuehdotukset	17
4.5. Luontoperustaiset terveys- ja hyvinvointipalvelut	17
4.5.1 Luontoon perustuva terveys- ja hyvinvointisektori osana biotaloutta	17
4.5.2 Ratkaisuehdotukset	19



1 Hankkeen rahoitus ja organisaatio

1.1. Hankkeen tavoite ja rajaukset

Suomessa on toteutettu viime vuosina useita hankkeita, joiden tarkoituksena on ollut erilaisten hallinnollisten menettelyiden sujuvoittaminen ja tehostaminen tai luvanvaraisuuden keventäminen taloudellisen aktiviteetin lisäämiseksi. Erityisesti ympäristöön kohdistuvien lupa- ja arviointimenettelyiden sujuvoittaminen ja tehostaminen on ollut viime hallituskaudella esillä muun muassa ns. Tarastin arviointiryhmän työssä sekä ympäristönsuojelulain uudistushankkeessa. Sääntelystä biotalouden edistäjä -hankkeen tarkoituksena oli tunnistaa lainsäädännön ja hallinnon kehittämistarpeita ja esteitä, joita muuttamalla voitaisiin edistää biotalouden kasvua. Hankkeen tehtävänä oli ehdottaa muutoksia kansalliseen aineelliseen ja hallinnolliseen lainsäädäntöön sekä toimintatapoihin ja yhteistyömalleihin. Luontoperustaisten terveys- ja hyvinvointipalveluiden osalta tavoitteena oli listata tunnistetut esteet ja kehittämistarpeet, mutta ei tehdä konkreettisia toimenpide-ehdotuksia. Lisäksi hankkeeseen sisältyi kansainvälinen vertailu biotalouden sääntelystä ja hallintomenettelyistä.

Hankkeen tulokset kytkeytyvät laajasti pääministeri Sipilän hallitusohjelman biotaloutta ja puhtaita ratkaisuja, hyvinvointia sekä toimintamallien uudistamista koskeviin painopisteisiin.

Hankkeessa laadittiin yhdeksän taustaraporttia, joista keskeiset tulokset on koottu tähän loppuraporttiin. Taustaraportit olivat:

1. Holma, Anne – Leskinen, Pekka – Primmer, Eeva: [Lainsäädännön esteet ja pullonkaulat viranomaisten ja toiminnanharjoittajien näkökulmista](#)
2. Holma, Anne – Leskinen, Pekka – Primmer, Eeva – Hujala, Teppo: [Yhteistyön teemat, alustat ja muodot Suomen biotalousstrategian toimeenpanon vauhdittamisessa](#)
3. Lehtonen, Alina – Similä, Jukka: [Biotalous sääntelystrategioiden ja -innovaatioiden arviointia eräissä järjestöissä ja valtioissa](#)
4. Heinonen, Hilka: [Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus ympäristölupakynnyksenä](#)
5. Alaranta, Joonas – Ryyänen, Elli: [Biotalouteen vaikuttavat jäte-, tuote- ja kemikaalilainsäädännön rajapinnat](#)
6. Romppanen, Seita: [Biopoltoaineiden kestävyys sääntelyä koskeva lainsäädäntöanalyysi](#)
7. Similä, Jukka – Lehtonen, Alina – Punta, Eeva – Alaranta, Joonas: [Biopohjaisten kierrätyslannoitteiden menettely](#)
8. Heinonen, Hilka: [Biotalous keskeisten viranomaismenettelyiden hajanaisuus](#)
9. Tyrväinen, Liisa – Sievänen, Tuija – Hujala, Teppo: [Luontoperustaisten terveyspalveluiden ja kansanterveyden edistäminen sääntelymuutoksien kautta](#)

Hankkeen lähtökohtana ovat olleet kansallinen biotalousstrategia (Valtioneuvoston periaatepäätös kasvun uusien kärkien cleantechin ja biotalouden vauhdittamisesta, toukokuu 2014) ja sen erityisesti biotalouden toimintaympäristöön ja biotalouden kestävyysliittymään liittyvät linjaukset. Kansallisen biotalousstrategian mukaisesti tarkastelussa huomioitiin myös biotalouden palvelut, joista erityisenä teemana olivat

luontoon perustuvat terveys- ja hyvinvointipalvelut ja virkistysmahdollisuudet. Taustalla oli mm. terveysalan tutkimus- ja innovaatiotoiminnan kasvustrategia (TEM 12/2014). Hankkeen tarkastelussa ei pu-reuduttu erityisesti taloudellisiin ohjauskeinoihin ja perinteiseen maataloustuotantoon.

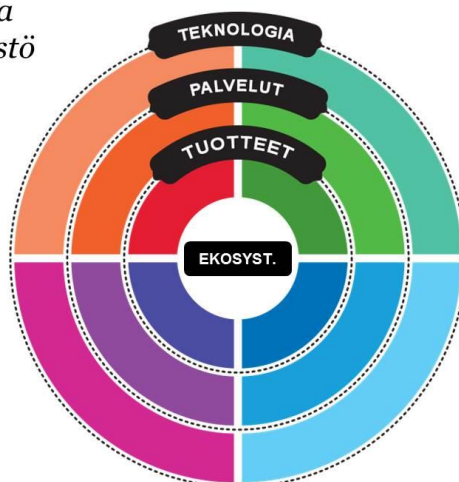
Suomen biotalousstrategiassa määritellyn mukaisesti biotaloudella tarkoitetaan taloutta, joka käyttää uu-siutuvia luonnonvaroja ravinnon, energian, tuotteiden ja palvelujen tuottamiseen. Suomalainen määri-telmä biotaloudelle on laaja kattaen myös ekosysteemipalvelut laajassa mielessä. Tässä hankkeessa bio-taloutta kuvattiin kuvan 1 mukaisesti, jotta kyselyssä ja haastatteluissa voitiin kohdentaa ongelmia jo-honkin biotalouden osa-alueeseen.

Kulutustarvikkeet ja rakennettu ympäristö

Kartonkikoneet
Sahauslaitteet
Jäteveden puhdistamot
Paperi ja kartonki
Biokemikaalit
Elintarvikepakkaus
Vaatteet
Talo

Hyvinvointi ja terveys

Terveysteknologia
Terveyspalvelut
Hyvinvointipalvelut
Lääkkeet
Ravintolisät



Energia

Metsäkoneet
Polttoaineen hankintapalvelut
Hiilidioksidin sidontapalvelut
Bioenergia

Elintarvike

Meijeriteknologia
Lannoitteiden valmistaminen
Elintarviketeollisuus
Uuselintarvikkeet

Kuva 1. Biotalous osana taloutta sekä esimerkkejä taloudellisista aktiviteeteista.

1.2. Hankkeen toteutus

Hanke on toteutettu osana valtioneuvoston päätöksentekoa tukevaa selvitys- ja tutkimustoimintaa (TEAS). Hankkeen valmistelijana ja valvojana on toiminut ympäristöministeriö. Ministeriön hankkeelle kutsuma ohjausryhmä osallistui aktiivisesti hankkeen ohjaukseen sen eri vaiheissa. Tässä loppuraportissa sekä hankkeen taustaraporteissa esitetyistä tiedoista ja ehdotuksista vastaavat kuitenkin kunkin raportin kirjoittajat. Ohjausryhmän puheenjohtajana toimi neuvotteleva virkamies Merja Saarnilehto ympäristö-ministeriöstä. Ohjausryhmän muita jäseniä olivat lainsäädäntöjohtaja Riitta Rönn (YM) (varalla tutki-musjohtaja Laura Höijer), apulaisosastopäällikkö Liisa Saarenmaa (MMM), ylitarkastaja Timo Halonen (MMM) (varajäsen neuvotteleva virkamies Birgitta Vainio-Mattila), kehittämisspäällikkö Jussi Manninen (TEM) (varajäsen neuvotteleva virkamies Mika Honkanen), johtaja Liisa-Maria Voipio-Pulkki (STM), ympäristöpäällikkö Fredrik Blomfelt (Metsäteollisuus ry), luonnonsuojelun aluepäällikkö Harri Karja-lainen (Metsähallitus), biotalous- ja cleantech-asioista vastaava asiamies Maija Pohjakallio (Kemianteo-lisuus ry), ympäristölupavastualueen johtaja Raija Aaltonen (Etelä-Suomen aluehallintovirasto) ja yk-sikön päällikkö Eija Lehtonen (Uudenmaan ELY-keskus).

Hanke alkoi 12.12.2014 ja se päättyi 30.12.2015. Hankkeen kustannusarvio oli 150 000 euroa.

<i>Aineiston kokoaminen</i>		<i>tammi - helmikuu</i>
<i>Kyselyt ja haastattelut</i>		<i>maalis - toukokuu</i>
<i>Lainsäädäntöselvitykset</i>		<i>touko - elokuu</i>
<i>Tulosten analysointi</i>		<i>syys - lokakuu</i>
<i>Raportointi</i>		<i>marraskuu</i>
<i>Loppuseminaari</i>		<i>marraskuu</i>

Kuva 2. Hankkeen aikataulu 2015.

Hankkeen toteutuksesta vastasi tutkimusryhmä, jossa oli jäseniä viidestä eri organisaatiosta. Hanketta johti Linnunmaa Oy. Muita jäseniä olivat Itä-Suomen yliopisto, Lapin yliopisto, Luonnonvarakeskus ja Suomen ympäristökeskus. Työryhmän työjakoa on esitetty kuvassa 3. Projektin johtoryhmään kuuluivat professori Tapio Määttä Itä-Suomen yliopistosta, tutkimusprofessori Pekka Leskinen Suomen ympäristökeskuksesta ja toimitusjohtaja Eeva Punta Linnunmaa Oy:ltä.

<i>Organisaatio</i>		<i>Tehävä</i>
Linnunmaa		Projektin johto ja viestintä · Lainsäädännön soveltaminen
SYKE		Alustat · Kyselyt ja haastattelut
UEF		Lainsäädännön tulkinta ja ratkaisuehdotukset
Lapin yliopisto		Kansainvälinen vertailu
LUKE		Terveys- ja hyvinvointi

Kuva 3. Hankeorganisaation roolit ja tehtävät.

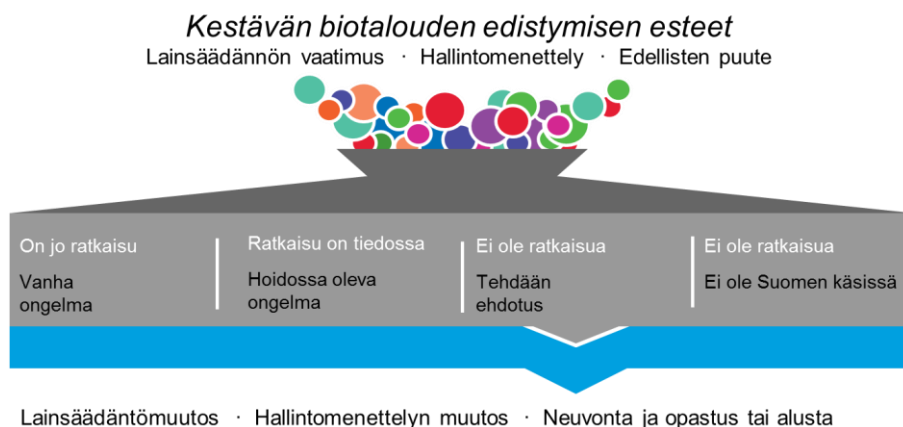
2 Kyselyt ja haastattelut

2.1. Kyselyt

Biotalousalan edistymistä ehkäiseviä lainsäädäntöön ja hallinnollisiin menettelyihin liittyviä pullonkauloja tunnistettiin hankkeessa toiminnanharjoittajille ja viranomaisille tehdyillä kyselyillä ja osaltaan kyselyiden tuloksiin perustuvilla haastatteluilla. Tarkempi yhteenveto kyselyjen tuloksista on esitetty erillisessä taustaraportissa.

Kyselyn tavoitteena oli kartoittaa käytännön kokemuksia ja näkemyksiä ympäristölupien ja muiden hallinnon menettelyjen sujuvuudesta ja ongelmista sekä mahdollisista tunnistetuista ratkaisuista. Kyselyyn vastasi yhteensä 52 virkamiestä ja 68 toiminnanharjoittajaa.

Kyselyiden tavoitteena oli kerätä näkemyksiä sekä biotalouden kasvua hidastavista lainsäädännön ja hallinnollisten menettelyiden pullonkauloista että olemassa olevasta sääntelystä, jonka koetaan edistävän biotaloutta. Jälkimmäisiä nousi vastauksissa kuitenkin esille vain vähän. Kyselyissä esille tulleita ongelmia lajiteltiin kuvassa 4 esitetyllä tavalla.



Kuva 4. Ongelmien lajittelua ja ratkaisuehdotusten rajauksia.

Hankkeen aikana tuli ilmeiseksi, että biotalouden edistymisen esteeksi koetut lainsäädännön ongelmat ovat pääasiallisesti samoja kuin muilla talouden aloilla. Kyselyyn vastanneet viranomaiset ja toiminnanharjoittajat olivat pääasiassa yhtä mieltä monesta lainsäädännön esteestä ja pullonkaulasta. Vastauksissa tuotiin ilmi haasteet ympäristölupa- ja YVA-menettelyissä sekä jäte-, tuote- ja kemikaalilainsäädännön rajapinnoissa. Myös biopolttoaineiden kestävyyskriteerien tulkinnassa, lannoitelainsäädännössä sekä biotalousalan viranomaistoiminnan koordinaation puutteessa tunnistettiin ongelmia. Viranomaispuoli korosti enemmän sääntelyn tarpeellisuutta osana biotaloutta, vaikka kevennettyjä menettelyitä ja nopeampia prosesseja ehdotettiin keinoiksi parantaa hallinnon käytäntöjä.

2.2. Haastattelut

Hankkeessa toteutettujen haastatteluiden tarkoituksena oli kerätä sidosryhmien näkemyksiä biotalouden sääntelystä tarkemmalla tasolla ja osaltaan varmistaa, että kaikkien keskeisten sidosryhmätahojen näkemykset tulevat kuulluksi. Haastatteluja toteutettiin yhteensä 15, minkä lisäksi järjestettiin työpaja terveys- ja hyvinvointiteemasta. Haastateltaviin kuului viranomaisia, biotalouden eri sektoreilla toimivia toiminnanharjoittajia sekä yhteistyöalustoista vastaavia tahoja.

2.3. Yhteistyöalustat

Suomen biotalousstrategiassa korostetaan yhteistyön merkitystä biotalouden edistämisessä ja uuden liiketoiminnan luomisessa. Strategiassa tavoitellaan toimialat ylittävää yhteistyötä, alueellista yhteistyötä sekä käytännön ja tutkimuksen välistä yhteistyötä. Strategiassa todetaan, että biotalouden yhteistyöalustojen on tähdittävä toimialarajat ylittävään, uusia ratkaisuja luovaan ja kilpailukykyä parantavaan toimintaan kansainvälisillä markkinoilla menestyvän liiketoiminnan vauhdittamiseksi.

Osana tätä hanketta kartoitettiin viranomaisten ja toiminnanharjoittajien näkemyksiä ja kokemuksia yhteistyöalustojen käytöstä ja tulevaisuuden tarpeista. Vastausten perusteella sekä toiminnanharjoittajat että viranomaiset hyödynsivät laajasti erilaisia yhteistyömuotoja, verkostoja ja kohtaamispaikkoja. Toiminnanharjoittajat hyödynsivät eniten teollisuuden etujärjestöjä verkostoina ja yhteistyöalustoina. Sähköisiä tieto- ja keskustelualustoja hyödynnettiin vähän sekä toiminnanharjoittajien että viranomaisten keskuudessa. Erilaiset työryhmät olivat viranomaisille tärkeämpiä kuin toiminnanharjoittajille. Kyselyä ei osoitettu järjestöille eikä muille edunvalvontaorganisaatioille.

Yli puolet toiminnanharjoittajista ja viranomaisista tunsi saavansa riittävästi tietoa, yhteistyömahdollisuuksia ja edunvalvontaa biotalouden haasteisiin liittyen. Yksittäisten toiminnanharjoittajien mukaan kuitenkin kaivattiin lisää muun muassa innokkaita yhteistyökumppaneita ja esimerkitapauksia alalta. Viranomaiset kaipasivat lisää tietoa. Yksittäisissä avoimissa vastauksissa viranomaiset tunnistivat tarvitsevansa koulutusta lainsäädännöstä sekä tietoa nykyisistä innovaatioista ja käytännöistä eri puolelta Suomea jätehuollon toimivista järjestelmistä.

Yhteistyömuotojen, verkostojen tai muiden kohtaamispaikkojen jatkokehityksen osalta toiminnanharjoittajat kaipasivat avoimissa vastauksissa muun muassa puolueetonta tietoa biotalouden mahdollisuuksista sähköisten viestinten kautta. Seminaareja ja tapahtumia toivottiin myös maakuntiin. Toiminnanharjoittajat kaipasivat markkinointiapua, tuotekehitys-, tuotteistamis- ja rahoittajarinkejä.

Viranomaiset ehdottivat avoimissa vastauksissa yhteistyön kehittämistä lisäämällä toimijoiden ja luvittajien tapaamisia, seminaareja ja seminaarisarjoja (myös muualla kuin pääkaupunkiseudulla), koulutusta ja keskustelufoorumeita.

Kuvassa 5 on esitetty haastatteluissa esille tulleita kehittämis ehdotuksia yhteistyöalustojen kehittämiseksi biotalouden tarpeisiin.

Haastattelujen kehittämis ehdotuksia:

- Biotalous koordinaatio yhteen paikkaan
- Toimintaa ja yhteistyötä yli sektorirajojen
- Viranomaisten yhteistyön lisääminen
- Tutkimusta tekevien laitosten ja yritysten, rahoittajien ja viranomaisten yhteistyön tiivistäminen
- Lisää puolueetonta tietoa etenkin viranomaisille
- Keskitetty tiedotus
- Ratkaisuhakuisuus ja konkreettiset toimet
- Jatkuva prosessi biotalouden kehittämiseksi on parempi kuin projektiluontoinen toiminta
- Seminaareja ja tapahtumia myös maakuntiin
- Yritysten ja tutkimuslaitosten yhteistyön tiivistäminen

Kuva 5. Yhteistyöalustojen kehittämis ehdotuksia biotalouden edistämiseksi haastattelujen perusteella.

3 Kansainvälinen vertailu

Hankkeen lainsäädäntöanalyysien ja ratkaisuehdotuspohdinnan taustaksi laadittiin vertailu biotalouden sääntelystrategioista ja -innovaatioista eräissä muissa maissa ja kansainvälisissä järjestöissä. Aiheesta laadittu erillinen taustaraportti "Biotalousstrategioiden ja -innovaatioiden arviointia eräissä järjestöissä ja valtioissa" tarkastelee biotalouspolitiikkaa Ruotsissa, Saksassa, Iso-Britanniassa, USA:ssa ja Australiassa sekä OECD:ssä ja UNEP:ssä.

Näistä Ruotsi on laatinut biotalouden tutkimus- ja innovaatiostrategian, mutta ei vielä erillistä poliittista ohjelmaa, jossa tunnistetaan uusia sääntelykeinoja. Ruotsissa biotalouden edistämisen voidaan katsoa kytkeytyvän biopoltto- ja uusiutuvista lähteistä olevien polttoaineiden käytön edistämiseen ja tätä myöten liikenteestä aiheutuvien kasvihuonekaasupäästöjen vähentämiseen. Saksa on laatinut sekä poliittisen että tutkimuksellisen biotalousstrategian. Saksassa biotalouden ydinsisällöksi käsitetään luonnolliset materiaalikierrot ja siirtyminen fossiilisista raaka-aineista uusiutuviin raaka-aineisiin. Iso-Britanniassa ei ole nimenomaista biotaloutta koskevaa strategiaa, mutta biotalouteen liittyvistä tekijöistä on laadittu muita osa-aluekohtaisia strategioita, kuten esimerkiksi luontoympäristön ja Iso-Britannian metsien osalta. Yhdysvaltojen kansallisessa biotalousohjelmassa tunnistetaan biotalouden kolmeksi tärkeimmäksi osa-alueeksi seuraavat: 1) geenimuuntelu ("genetic engineering"), 2) DNA:n sekvensointi ("DNA sequencing") ja 3) biomolekyylien manipulointi ("automated high-throughput manipulations of biomolecules"). Australiassa ei ole virallista biotalousstrategiaa. Siellä keskeiseksi biotalouspolitiikan instrumentiksi on katsottu geeniteknologialaki.

Kansainvälisen vertailun keskeinen johtopäätös oli, että lainsäädännöllisiä toimia tai muita sääntelykeinoja, joiden nimenomaisena tavoitteena on biotalouden edistäminen, on muualla toteutettu vähän. Tätä voitaneen pitää ilmentymänä siitä hankkeen kyselyissä ja haastatteluissa todetusta seikasta, että biotalouden edistymisen pullonkauloiksi koetussa sääntelyssä on kyse samoista menettelyistä, jotka koskevat muitakin tuotantotalouden aloja. Toisaalta kansainvälisessä vertailussa todettiin, että Suomen biotalousmääritelmä on muualla omaksuttuihin määritelmiin verrattuna laaja. Tämän vuoksi on loogista, että biotaloutta koskevana sääntelyn pullonkauloina esille nostetaan yleisiä ympäristösääntelyn menettelyitä. Tilanne voisi olla toinen, jos biotaloudeksi olisi määritelty kapeasti kattamaan esimerkiksi vain bioteknologia.

Nähtävissä on, että biotalouspolitiikkaa tullaan eri maissa kehittämään monipuolisen sääntelykeinovalikoiman kautta. Tällä hetkellä uusien politiikkakeinojen pääpaino on uusien tuotteiden ja palvelujen elinkaaren alkupäässä, siis tutkimuksessa ja tuotekehittelyssä ja niihin liittyvissä rahoitusinstrumenteissa. Kansainvälisesti paljon huomiota saanut kysymys on bioteknologia ja sen sääntely, joka osaltaan vaikuttaa uusien tuotteiden kehittämiseen. Monet keinoista ovat EU-tasoisia, josta esimerkkinä voidaan mainita RES-direktiivi, kansainväliset standardit ja tuotemerkit. Erityisesti ympäristö- ja terveysvaikutuksia koskevan sääntelyn sujuvoittamista on pidetty keskeisenä. Myös muita, vaikka hajanaisia, tarpeita sääntelyn sujuvoittamiselle on havaittu. Markkinaperusteisia keinoja on käytetty lisäämään kysyntää. Tällaisia ovat erilaiset tukimuodot (erityisesti uusiutuvat energian tuet) ja julkiset hankinnat. Monesti tuet ja myös "vihreän" julkisen hankinnan politiikka ovat syntyneet ennen kuin biotalouspolitiikka termi otettiin käyttöön. Niiden kehittämistä jatketaan osana biotalouspolitiikkaa. Erilaiset tukimuodot ja julkiset hankinnat tulevat arvattavasti myös vastaisuudessa olemaan keskeisessä roolissa biotalouspolitiikassa.

4 Ratkaisuehdotukset

Hankkeessa tehtiin viisi lainsäädäntöanalyysiä kyselyissä ja haastatteluissa esille nousseista, biotalouden edistymisen esteiksi koetuista lainsäädäntöä ja hallinnollisia menettelyitä koskevista teemoista. Lainsäädäntöanalyysissä on pohdittu erilaisia ratkaisuvaihtoehtoja, joilla kyseistä biotalouden esteeksi koettua sääntelyä tai hallinnollista menettelyä voitaisiin muuttaa sekä arvioitu näihin ratkaisuvaihtoehtoihin liittyviä kestävyysnäkökulmia. Erityisesti keskityttiin ongelmiin, joihin on löydettävissä ratkaisuja kansallisen päätösvallan puitteissa.

Kyselyssä ja haastatteluissa tunnistettiin runsaasti samoja ongelmakohtia, mitä ns. Tarastin arviointiryhmä² on tunnistanut liittyen esimerkiksi YVA- ja ympäristölupamenettelyiden suhteeseen, lupamenettelyjen joutuisuuteen ja eräiden toimintojen luvanvaraisuuteen. Tarastin arviointiryhmän työ valmistui maaliskuussa 2015 eli juuri ennen tämän hankkeen kyselyjen alkamista. Tarastin ryhmän työn vaikutuksia ei ole vielä nähtävissä kentällä. Tämä hanke osaltaan tukee Tarastin ryhmän tekemiä havaintoja ja rohkaisee panemaan niitä toimeksi mahdollisimman pian. Tarastin ryhmän työn ja tämän hankkeen leikkauspinnan ulkopuolelta tässä hankkeessa on nostettu lannoitelainsäädäntö ja EU:n sivutuoteasetus sekä kemikaalisääntely mm. REACH-asetus. Tarastin arviointiryhmä on käsitellyt laajasti teollisuuden lupamenettelyihin ja YVA-menettelyyn liittyviä asioita. Vaikka kysely ja haastattelu toivat esille lukuisia ongelmia liittyen ympäristölupamenettelyyn ja YVA-prosessiin, ei niitä nostettu ratkaisuehdotusten listalle, koska niistä on jo Tarastin ryhmä esittänyt toimenpide-ehdotukset ja merkittävä osa niistä sisältyy myös hallitusohjelman tavoitteisiin.

Tässä hankkeessa keskityttiin muutamiiin kyselyissä ja haastatteluissa esille tulleisiin ongelmiin. Samaan aikaan on käynnistynyt muita hankkeita, joilla on liittymäpintoja myös tämän hankkeen yhteydessä esille tulleisiin biotalouden pullonkauluihin. Tällaisia hankkeita on koottu taulukkoon 1.

Taulukko 1. Muita hankkeita biotalousalan ongelmien ratkaisemiseksi.

Hanke	Toimija	Aihealue	Aikataulu	Yhteyshenkilö
Ravinnekierrätys, pilaantumisen torjunta ja muuttuva lannoitetalous (QU-MARE)	SYKE	karjan lannan hyödyntämisen esteet	2015–2019	Helena Valve
Kilpailukykyä ja vihreää kasvua kiertotaloudesta (KIVIKI)	SYKE	jätelain määritelmien soveltaminen, karjan lannan hyödyntämisen esteet	2015–2016	Jyri Seppälä
Kohti biotaloutta: kapeikot ja ohjauskeinojen suuntaus	PTT	taloudelliset ohjauskeinot	08/2015–12/2016	Matleena Kniivilä
Ympäristönsuojelulain uudistuksen 3. vaihe	YM	ympäristölupamenettelyt	1/2015–12/2015	Oili Rahnasto

² Ks. Tarastin arviointiryhmän raportti *Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen - Arvio toteuttamisvaihtoehtojista*, maaliskuu 2015.

Hanke	Toimija	Aihealue	Aikataulu	Yhteyshenkilö
MARA-asetuksen uudistushanke, jätejakeiden ympäristökelpoisuuden arviointi	YM, SYKE	eräiden jätteiden hyödyntäminen maarakentamisessa	2015–2016	Else Peuranen Jani Salminen

Tämän hankkeen tavoitteena oli tehdä konkreettisia lainsäädäntöä ja hallinnollisia menettelyjä koskevia ratkaisuehdotuksia, joilla voitaisiin edistää biotaloutta. Seuraavassa on esitetty tiivistetysti lainsäädäntö-analyysihin perustuvat hankkeen lopulliset ratkaisuehdotukset. Tämän hankkeen taustaselvityksissä ja ratkaisuehdotuksissa keskityttiin niihin teemoihin, joita hankkeen kyselyissä ja haastatteluissa nousi esille. Tässä esitettyjen ratkaisuehdotusten lisäksi biotalouden kehittämiseen voidaan vaikuttaa myös monilla muilla keinoilla, kuten vaikkapa suosimalla biotalouden tuotteita julkisissa hankinnoissa (esim. Yhdysvaltojen BioPreferred® Program) tai säätämällä biotalouteen vaikuttavia sitovia velvoitteita (esim. biopolttoaineiden jakeluvelvoite).

4.1. Jäännösmateriaalien hyötykäytön edistäminen

4.1.1. Materiaalin jäteluonteen määrittely

Erilaisiin biotalouden prosesseihin liittyy paljon tilanteita, joissa biotalouden edistymisen kannalta keskeistä on tuotannon sivuvirtojen ja eri jäännösmateriaalien hyödyntäminen. Biotalouden kestävyyskannalta oleellista on huomioida myös näihin sivuvirtoihin ja jäännösmateriaaleihin liittyvät ympäristö- ja turvallisuusnäkökohdat.

Jätepuitedirektiivissä ja jätelaissa on määritelty muun muassa jäte, sivutuote sekä se, milloin tietty materiaali lakkaa olemasta jätettä. Näiden määritelmien soveltamisella on keskeinen merkitys kulloinkin kyseessä olevan materiaalin hyötykäytön toteutumisen kannalta.³ Hankkeen yhteydessä esille nousivat muun muassa ongelmat, jotka koskevat tuhkan hyödyntämistä lannoiteraaka-aineena tai maarakentamisessa sekä muita esimerkkitalanteita, joissa materiaalin jäteluonne on vaikeuttanut biopohjaisten tai biotalouteen muuten liittyvien jäännösmateriaalien hyödyntämistä. Haastatteluissa pidettiin epäkohtana esimerkiksi sitä, että metsä- tai kemianteollisuuslaitoksen hyötykäyttökelpoisia jäännösmateriaaleja päätyy poltettavaksi tai alempiarvoiseen hyötykäyttöön, koska ne on määritelty laitoksen ympäristöluvassa jätteeksi.

Luokittelemalla tietty materiaali kategorisesti jätteeksi ilman tapauskohtaista arviointia voidaan tarpeettomasti vaikeuttaa biopohjaisten jäännösmateriaalien hyötykäyttöä. Yksi mahdollisuus edistää jäännösmateriaalien hyötykäyttöä olisi soveltaa hyödynnettävien materiaalien jäteluonteen harkintaan tapauskohtaisten reunaehtojen salliessa joko jätteen, sivutuotteen tai jätteeksi luokittelun lakkaamisen määritelmiä niin, että parhaiten edistetään jäännösmateriaalien hyötykäyttöä.

Ympäristöministeriön mukaan jäteluonteen arvioinnissa voidaan soveltaa tapauskohtaisesti jätelain jätteen ja sivutuotteen määritelmää ja täten edistää joidenkin jäännösmateriaalien käyttöä. Jätteeksi luokittelun päättymistä koskevat kriteerit on jätelaissa kuitenkin sidottu jätelajikohtaisiin kriteereihin. Jätelaji-

³ Oman haasteensa asiaan tuovat eri politiikkalohkoilla säädettyjen käsitteiden ja määrittelyperusteiden eroavaisuudet (vrt. esim. tähteen määritelmä, josta tarkemmin tämän hankkeen taustaraportissa ”*Biopolttoaineiden kestävyys sääntelyä koskeva lainsäädäntöanalyysi*”). Biotalouden optimaalisen kehittämisen kannalta on tärkeää, että luonnonvara-, jäte-, kemikaali- ja energia- ja ilmastoasioihin liittyvää sääntelyä ei kehitetä toisistaan erillään.

kohtaisten kriteerien puuttuessa jätteen päättymisen yleisiä edellytyksiä voidaan kuitenkin käyttää tukena jäteluonteeseen tapauskohtaisessa arvioinnissa. On mahdollista, että parhaillaan vireillä oleva jätedirektiivin muuttaminen vaikuttaa menettelyihin jatkossa.

Hankkeen taustaselvityksessä todettiin, että asiaan liittyy paljon paikallisia tulkintaeroja eikä soveltamiskäytännöstä ole muodostunut yhtenäistä. Taustaraportissa on siksi ehdotettu, että tilanteen selkeyttämiseksi myös jätteeksi luokittelun lakkaamista (end of waste) ryhdyttäisiin johdonmukaisesti soveltamaan tapauskohtaisessa harkinnassa silloin, kun asetuksella ei ole annettu jätejaekohtaisia end of waste -kriteerejä. Asiaa voitaisiin selkeyttää jätelakia muuttamalla, sillä kriteerit on jätelaissa kytketty ensisijaisesti valtioneuvoston asetuksenantovaltuuteen. Eow-kriteerejä voidaan hyödyntää tapauskohtaisessa harkinnassa myös jätteen määritelmän tukena.

4.1.2. Jätteenä hyödyntäminen

Toisaalta on paljon tilanteita, joissa biotalouden jäännösmateriaalien jäteluonnetta ei koeta hyödyntämisen esteenä.

EU:n jätedirektiivin pääsääntönä on, että jätteiden ammattimainen ja laitosmainen käsittely edellyttää toimivaltaisen viranomaisen lupaa. Tästä pääsäännöstä voidaan poiketa jätteen hyödyntämisen kohdalla ja siirtää toiminto rekisteröintimenettelyn piiriin, jos direktiivin edellytykset täyttyvät. Jäsenvaltion on vahvistettava kunkin tällaisen toimintotyyppin osalta yleiset säännöt, joissa määritellään poikkeuksen soveltamisalaan kuuluvan jätteen lajit ja määrät sekä käytettävä käsittelymenetelmä.

Esimerkiksi MARA-asetus on toimiva keino edistää kansallisella päätöksenteolla kiertotalouden ja kiertotalouden ratkaisuja. MARA-asetuksen soveltamisalaa on mahdollista laajentaa nykyisestä ja toisaalta vastaavaa voitaisiin soveltaa myös muussa jätteen hyötykäytössä kuin maarakentamisessa. MARA-asetus varmistaa materiaalien turvallisen hyötykäytön eikä jätteenä hyödynnettäessä edellytetä REACH-asetuksen mukaista rekisteröintiä, joka jäteperäisille tuotteille saattaa muodostua kohtuuttoman kalliiksi.

Lisäksi on tilanteita, joissa muu kuin jätteitä koskeva EU-lainsäädäntööstä hyötykäytön edistämisen materiaalin jäteluonnetta koskevalla tapauskohtaisella harkinnalla. Esimerkki tällaisesta tapauksesta on eläinperäisten sivutuotteiden, kuten hevosenlannan, polttaminen, jota säännellään EU:n sivutuoteasetuksessa (1069/2009/EY). Sivutuoteasetuksen mukaan hevosenlannan polttoon on aina sovellettava jätteenpoltoa koskevaa lainsäädäntöä, eikä tästä siis voida poiketa kansallisilla tulkinnoilla. Vaihtoehtoksi esimerkiksi hevosenlannan energiahyötykäytön edistämiseksi jääkin siis lähinnä vain lannan polttoon tarkoitettujen jätteenpolttolaitosten kehittämisen sekä esimerkiksi lannan biokaasutuksen tukeminen. Jätteenpolton osalta hevosenlannan hyötykäyttöä voidaan edistää erityisesti tukemalla tätä tarkoitusta varten suunniteltuja pienimuotoisia jätteenpolttolaitoksia.

4.1.3. Ratkaisuehdotukset

Kiertobiotaloutta edistäisi parhaiten, jos jäännösmateriaalin jäteluonteen määrittelyssä noudatettaisiin muiden reunaehtojen salliessa jätteen haltijan aloitteesta lähtevää tapauskohtaista harkintaa. Jäteluonteen tapauskohtaisesta harkinnasta on linjattu ympäristöministeriön jätelakia koskevassa tulkintamuistiossa, että "jäteluonteen tapauskohtainen harkinta lähtee yleensä jätteen haltijan aloitteesta, mutta valvonta- ja lupaviranomaiset tekevät viime kädessä ratkaisun jätteen haltijan tekemän luokituksen hyväksyttävyydestä" (Ympäristöministeriön muistio *Jätelain eräiden säännösten tulkintalinjauksia*, 19.12.2014, s. 9). Käytännössä tapauskohtaisen harkinnan soveltamiskäytäntöihin liittyy paljon epäselvyyttä, sillä säännöksiä on sovellettu vähän aikaa, tapauksia on vähän ja ne ovat hyvin erilaisia, joten yleistä soveltamiskäytäntöä ei ole muodostunut.

Edellä esitettyyn viitaten ehdotetaan, että kiertobiotalouden edistämiseksi

- I. Kannustetaan arvioimaan tapauskohtaisesti materiaalin jäteluonnetta ympäristölupaprosessissa tai valvontaviranomaisen lausunnon perusteella muiden reunaehtojen salliessa niin, että parhaiten edistetään jäännösmateriaalien hyötykäyttöä;
- II. Tuetaan kokeiluhankkeena biotalouden jäännösmateriaalien jalostamista tuotteiksi;
- III. Selvitetään mahdollisuuksia soveltaa end of waste -määritelmää yksittäisissä jäteluonteen arviointia koskevissa hallintopäätöksissä silloin, kun jätejaekohtaisia jätteeksi luokittelun lakkaamista koskevia kriteerejä ei ole annettu asetuksella sekä tarpeita antaa valtioneuvoston asetuksella yksittäisiä jättemateriaaleja koskevia end of waste -kriteerejä;
- IV. Tarkistetaan MARA-asetuksessa määriteltyjä haitta-aineiden pitoisuuden ja liukoisuuden raja-arvoja ja laajennetaan asetuksen soveltamisalaa sekä materiaalien että käyttökohteiden osalta;
- V. Poistetaan tuhkan hyötykäytölle asetetut polttoaineita koskevat rajoitukset MARA-asetuksen soveltamisalasta ja siirrytään pelkästään haitta-aineiden pitoisuuden ja liukoisuuden raja-arvoihin perustuvaan luokitteluun;
- VI. Selvitetään mahdollisuutta soveltaa MARA-asetuksen kaltaista menettelyä maarakentamisen ja asfalttiasemien lisäksi myös muussa jätteiden hyötykäytössä;
- VII. Edistetään hevosenlannan energiahyötykäyttöä tukemalla lannan polttoon tarkoitettujen jätteenpolttolaitosten (ml. pienimuotoiset laitokset) kehittämistä sekä esimerkiksi lannan biokaasutusta.

4.2. Lannoitevalmistelainsäädännön menettelyt sekä tuhkan hyödyntäminen metsälannoitteena

4.2.1. Lannoitevalmistelainsäädännön menettelyt

Hankkeen kyselyn avoimissa vastauksissa mainittiin yhtenä biotalouden edistymisen pullonkaulana lannoitelainsäädännön kankeus, jonka nähtiin vaikeuttavan biopohjaisten kierrätyslannoitteiden markkinoille pääsyä. Kankeudella toimijat tarkoittivat prosessien runsautta ja niiden ajallista kestoja. Näistä säädetään lannoitevalmistelaissa ja -asetuksessa sekä EU:n sivutuoteasetuksessa ja sivutuotevalmistelaissa. Lannoitevalmisteiden tuottajan on joissain tilanteissa käytävä läpi kolme erillistä hallintomenettelyä: 1) tyyppinimi hyväksynnän hakeminen lannoitevalmisteleelle, mikäli sopivaa tyyppinimeä ei ole jo olemassa; 2) toiminnan aloittamisilmoitus ja 3) mahdollisesti lannoitevalmistelain tai sivutuoteasetuksen mukaisen laitoshyväksynnän hakeminen, jos valmistettava lannoitevalmiste sitä raaka-ainepohjansa vuoksi edellyt-

tää. Hallinnollisten menettelyjen runsaus on omiaan hankaloittamaan erityisesti pk-yritysten ryhtymistä lannoitevalmisteiden tuottajiksi, koska monesti heillä ei ole kokemusta menettelyistä taikka käytössään hallintomenettelyjen vaatimaa erityisosaamista.

4.2.2. Tuhkan hyödyntäminen metsälannoitteena

Ongelmaksi koettiin myös tuhkan lannoitehyötykäytölle säädetty raskasmetalliraja-arvot. Tuhkan käyttäminen metsälannoitteena on malliesimerkki kiertobiotaloudesta, jossa biotalouden jäännösmateriaalia voidaan hyödyntää uuden biomateriaalin kasvun raaka-aineena. Tuhkan sisältämien ravinteiden (Ca, K ja P) ja hivenravinteiden vuoksi tuhkaa pyritään nykyään mahdollisuuksien mukaan palauttamaan luontoon lannoitteena. Tuhkaa voidaan käyttää lannoitteena joko sellaisenaan silloin, kun se on käsitelty niin, ettei se pölyä tai rakeistettuna ja siten korvata epäorgaanisten lannoitteiden käyttöä.

Biopohjaisten polttoaineiden poltossa syntyy vuodessa noin miljoona tonnia, josta noin puolet on hyödynnetty ja puolet on ohjattu kaatopaikalle. Bioenergian tuotannon lisääntyessä tuhkan määrä kasvaa ja uusia hyötykäyttökohteita tarvitaan. Kaatopaikalle sijoitettuna tuhkasta maksetaan jätevero.

Perinteisesti tuhkan ympäristöriskinarvioinnissa on kiinnitetty huomiota tuhkan sisältämien raskasmetallien käyttäytymiseen ympäristössä. Tuhkan lannoitehyötykäytön esteeksi muodostuvatkin usein raskasmetallipitoisuudelle lannoitevalmisteasetuksessa säädetty raja-arvot. Esimerkiksi poltettaessa koivua modernissa polttolaitoksessa, jossa tuhkan hiilipitoisuus on olematon, kadmiumin pitoisuus ylittää helposti nykyisen metsälannoitukseen käytettävän tuhkan raja-arvon.

Uusimpien tutkimustietojen perusteella raskasmetallit eivät ole tuhkan lannoitekäytön ympäristö- ja terveysriskien kannalta olennaisimpia ainesosia (ks. esim. seospolton tuhkien REACH-rekisteröinnissä tuotettu tieto: http://apps.echa.europa.eu/registered/data/dossiers/DISS-9fe63bf2-f642-6ba2-e044-00144f67d031/DISS-9fe63bf2-f642-6ba2-e044-00144f67d031_DISS-9fe63bf2-f642-6ba2-e044-00144f67d031.html). Raskasmetallien käyttäytymistä maaperässä on tutkittu runsaasti, eikä niiden ole todettu siirtyvän tuhkalannoitetuilla metsäalueilla marjoihin tai sieniin siinä määrin, että sillä olisi terveysvaikutuksia (ks. esim. Ash Utilisation 2012 -seminaarin esitysmateriaalit ja niiden lähdeviittaukset osoitteessa <http://www.varmeforsk.se/ash2012>). Toisaalta tuhkan muut metallit kuin raskasmetallit esim. alumiini voivat olla ympäristöriskin kannalta merkittävämpiä kuin raskasmetallit. Tämän vuoksi riskinarviointi, jonka perusteella tuhkan käyttöä metsälannoitteena rajoitetaan, tulisi uusia ottaen huomioon uusin tieto tuhkan ympäristö- ja terveysvaikutuksista.

4.2.3. Ratkaisuehdotukset

Biokiertotalouden edistämiseksi ja voimalaitosten tuhkien hyötykäytön tehostamiseksi ehdotetaan, että

- VIII. Kehitetään ohjeistusta tukemaan lannoitevalmistelainsäädännön hallinnollisia menettelyjä, jotta toimijat tietävät, mitä tietoja missäkin vaiheessa tulee toimittaa. Toiminnanharjoittajat voivat tehdä myös oman parhaat käytännöt -oppaan, jonka viranomaiset arvioivat.
- IX. Tehdään uusi riskinarvio, jonka perusteella määritellään mahdollisesti uudet haitallisten aineiden pitoisuuksien raja-arvot tuhkan käyttämiselle metsälannoitteena. Samalla tulee tarkastella lannoitusmääriä hehtaaria kohden sekä lannoitusväliä ottaen huomioon tuhkan aiheuttama riski maaperän laadulle sekä ihmisten ja eläinten terveydelle.

4.3. Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus ympäristöluvan perusteena

4.3.1. Kohtuuton rasitus lupakynnyksenä

Kysyttäessä biotalouden sääntelyyn liittyviä esteitä ja haasteita, hankkeen kyselyyn vastanneet viranomaiset ja toiminnanharjoittajat mainitsivat avoimissa vastauksissa yleisesti ympäristölupamenettelyn ja siihen liittyvän ennakoimattomuuden. Ympäristölupaprosessia on käsitelty perusteellisesti ja sitä koskevia useita ratkaisuehdotuksia tehty aiemmassa Tarastin arviointiryhmän raportissa ”Ympäristömenettelyjen sujuvoittaminen ja tehostaminen”. Tässä raportissa keskitytään erityisesti naapuruussuhdelain mukaiseen kohtuuttomaan rasitukseen ja sen perusteella aiheutuvaan ympäristölupavelvoitteeseen.

Yksi erityisesti pieniä ja keskisuuria biotalouden yrityksiä koskeva ongelma on naapuruussuhdelain kohtuuttoman rasituksen nojalla edellytettävä ympäristölupa ja tähän liittyvä ennakoimattomuus. Ympäristönsuojelulain mukaan ympäristölupa vaaditaan lain liitteessä luetelluille laitoksille, joiden toiminnasta katsotaan aiheutuvan ympäristön pilaantumisen vaaraa. Laitosluettelon lisäksi lupa vaaditaan toiminnoilta, jotka saattavat aiheuttaa vesistön tai vesistöä pienemmän ojan, lähteen tai noron pilaantumista. Näiden lisäksi ympäristölupa vaaditaan toiminnalle, joka saattaa aiheuttaa kohtuutonta rasitusta naapurustossa.

Kohtuuttomasta rasituksesta on säädetty vuodelta 1920 peräisin olevassa naapuruussuhdelaissa. Jos kohtuuttoman rasituksen kynnyksen katsotaan ylittyvän, ympäristölupavelvollisuus voi tulla yksittäisen viranomaisen harkinnan perusteella sovellettavaksi tilanteissa, jotka muuten olisivat lupamenettelyn ulkopuolella ja/tai joille on säädetty erikseen ympäristönsuojelulain mukainen rekisteröintimenettely. Esimerkkeinä hankkeen kyselyissä ja haastatteluissa mainittiin tilanteet, joissa ympäristölupaa on edellytetty pienille polttolaitoksille tai energiapuun hakettamiselle.

Naapuruussuhdelain mukaisen kohtuuttoman rasituksen periaatteen soveltamisesta mahdollisesti aiheutuva ympäristöluvan hakemisen tarve aiheuttaa ympäristöluvan tarveharkintatilanteissa epävarmuutta sekä toiminnanharjoittajan että viranomaisen kannalta. Tämä voi pahimmassa tapauksessa olla omiaan estämään biotaloushankkeiden vireillepanoa, sillä ympäristöluvan hakeminen on erityisesti pienimuotoisten biotaloushankkeiden näkökulmasta aikaa vievä ja kallis prosessi.

Mikäli viranomainen tekee luvan tarveharkinnan johdosta erillisen päätöksen, ettei toiminta ole ympäristölupavelvollista, voi tämä aiheuttaa valituskierteen ja hankaloittaa toiminnan aloittamista. Jos kiistanalaisen toiminnan luvantarpeesta ei tehdä lainkaan valituskelpoista päätöstä, on naapurilla kuitenkin mahdollisuus vedota laitoksen ympäristöhaittoihin ympäristön- tai terveydensuojelulain nojalla (käräjäoikeudessa nostettavan kanteen lisäksi) ja siten vaikeuttaa laitoksen toiminta vuosikausia, jopa vuosikymmeniä kestävässä kiistoissa. Tässä mielessä hyvin tulkinnanvaraiseen ”kohtuutonta rasitusta aiheuttava” kriteeriin ympäristöluvan tarpeen ehtona voi suhtautua kriittisesti.

4.3.2. Ratkaisuehdotukset

Naapuruussuhdelain mukainen kohtuuton rasitus ympäristölupakynnyksenä on erittäin tulkinnanvarainen ja kontekstisidonnainen. Pelkkä kohtuuton rasitus -kynnyksen poisto on kuitenkin kyseenalaista naapuruston oikeusturvan ja perustuslain osallistumisoikeuksien näkökulmasta. Se aiheuttaisi myös nykyisen rekisteröintimenettelyn perustuslainmukaisuuden uudelleen arvioinnin, koska naapureille ei jäisi muita

mahdollisuuksia reagoida rekisteröitäviin toimintoihin kuin korvauskanteen nostaminen. Lisäksi poisto saattaisi aiheuttaa entistä enemmän hallinnollisia kustannuksia valituskierteiden ja jälkivalvonnan takia. Onkin huomioitava, että ympäristölupa tuo toisaalta toiminnanharjoittajalle merkittävästi oikeusvarmuutta.

Tarastin ryhmä toteaa, että olisi arvioitava, olisiko luvanvaraisuuden poistamisen sijasta tarkoituksenmukaisempaa säätää naapuruushaittaa mahdollisesti aiheuttavat laitokset ilmoituksenvaraisiksi. Tällöin kyseessä pitäisi siis olla jokin uudenlainen ilmoitusmenettely. Kyseeseen ei voisi tulla toimialakohtaiseen valtioneuvoston asetukseen pohjautuva rekisteröinti, koska kohtuutonta naapuruushaittaa voi aiheuttaa mihin tahansa toimialaan kuuluva toiminta.

Ehdotetaan, että erityisesti pieniä ja keskisuuria yrityksiä koskevan ympäristölupamenettelyyn liittyvän ennakoimattomuuden vähentämiseksi ja pienimuotoisten biotalouden investointien edistämiseksi

- X. selvitetään naapuruussuhdelain kohtuuton rasitus -kynnyksen muotoilumahdollisuutta siten, että sen tulkinta eri viranomaisissa olisi nykyistä yhdenmukaisempi ja helpommin ennakoitavissa. Esimerkiksi voidaan analysoida, miten naapuruussuhdelain mukainen rasitus tai kohtuuton rasitus suhteutuu ympäristölainsäädännön puolella käytössä oleviin terveyshaittaan, ympäristöhaittaan ja viihtyisyyshaittaan ja voidaanko näitä rinnastaa toisiinsa.

4.4. Viranomaistoimintojen koordinaatio ja ns. yhden luukun periaate

4.4.1. Viranomaistoimintojen pirstaloituneisuus biotalouden pullonkaulana

Yhtenä biotalouden edistymisen pullonkaulana hankkeen kyselyvastauksissa mainittiin erilaisiin biotalous-hankkeisiin liittyvien viranomaistoimintojen pirstaloituneisuus. Suoraan yritysten toimintaan vaikuttavista ympäristöalan keskusviranomaisista tärkeimmät ovat Tukes, Evira, Valvira, SYKE ja Energiavirasto, aluehallintotasolla AVI ja ELY-keskukset sekä mahdollisesti EU-viranomainen, kuten kemiallisten aineiden rekisteröinnin tapauksessa EU:n kemikaalivirasto (ECHA). Myös kuntaviranomaisilla on tietyissä asioissa keskeinen rooli.

Useissa tapauksissa samaa asiaa joudutaan käsittelemään useassa eri viranomaisessa, joissa asiaa käsitellään eri näkökulmista ja erilaisilla painotuksilla. Kyselyissä ja haastatteluissa nousi esille esimerkiksi nestemäistä biopolttoainetta valmistavaan laitokseen liittyvät vaatimukset. Laitokselle on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi (YVA) sekä haettava rakennuslupaa, ympäristölupaa ja kemikaaliturvallisuuslain mukaista lupaa ja tehtävä ECHA:lle rekisteröinti REACH-asetuksen mukaan. Mainittujen menettelyiden kokonaiskustannus voi nousta yli miljoonaan euroon. Menettely voi aiheuttaa toiminnanharjoittajan kannalta ristiriitaisia velvoitteita ja edellyttää monimutkaisia selvityksiä, vaikka sinällään lupamenettely tuo toiminnanharjoittajalle toiminnan käynnistämisen kannalta oleellista oikeusvarmuutta. Luvan saatuaan toimijalla on oikeus luvan mukaisiin päästöihin, samalla kun lupaehdoilla varmistetaan ympäristövaikutusten hallinta toiminnan aikana.

Ympäristölainsäädännön eri sektorien menettelyitä ja termejä tulisi yhdenmukaistaa ja koota samantyyppiset toiminnot yhteisiksi ”kimpuiksi”, jolloin toiminnanharjoittajan, jota koskee useamman sektorin lainsäädäntö, olisi helpompi hahmottaa vaadittavien menettelyiden kirjo. Ns. yhden luukun toimintatavan kehittäminen olisi tässä merkittävä askel. Esimerkiksi hakemuslomakkeita kehittämällä voitaisiin päästä tilanteeseen, jossa toiminnanharjoittaja selvilläolovelvollisuutensa perusteella ilmoittaa riittävät

tiedot toiminnastaan, palauttaa hakemuslomakkeen ja viranomaiset harkitsevat, minkä lupien tarpeessa toimija on. Toiminnanharjoittajan ei tällöin tarvitsisi välttämättä itse tietää, mitä kaikkia menettelyitä hän tarvitsee toimintansa käynnistämiseen, vaan viranomaisten yhteinen neuvontapalvelu ohjaisi hakijan tarvittavien menettelyiden äärelle.

Projektin kyselytutkimuksessa nostettiin ongelmana esiin myös se, että toiminnanharjoittaja joutuu raportoimaan samoja asioita useille eri viranomaisille. Ympäristönsuojelulain mukaiset raportoinnit on koottu yhteen ympäristönsuojelun tietojärjestelmän avulla, mutta lisäksi on olemassa lukuisa joukko muita raportointimenettelyitä. Esimerkiksi energia-alalla samoja tietoja on toimitettava ympäristöviranomaisille, Tilastokeskukselle, Energiavirastolle ja Tullille.

Toiminnanharjoittajan kannalta hankalin tilanne onkin silloin, kun yritys tarvitsee monien eri viranomaisten lupia ja hyväksyntöjä ja sillä on raportointivelvollisuuksia eri viranomaisille. Viranomaisten tulkinnat säännöksistä voivat vaihdella ja tämä voi tuoda ennakoimattomia ongelmia yrityksen toimintaan. Tulkintojen kirjavuus näkyy toiminnanharjoittajalle mahdollisesti jopa ristiriitaisina velvoitteina eri viranomaisten myöntämissä luvissa. Tyypiesimerkki on tilanne, jossa eri viranomaisilla on toisistaan poikkeavat tulkinnat saman jäännösmateriaalin jäteluonteesta. Tulkintaerot tulevat esiin, kun eri viranomaiset käsittelevät näitä materiaaleja esimerkiksi jätelainsäädännön, lannoitevalmisteiden tai energia-käytön näkökulmasta.

4.4.2. Ratkaisuehdotukset

Ehdotetaan, että biotalouden edistämiseksi viranomaistoimintaa ohjaamalla ja koordinoimalla

- XI. selvitetään mahdollisuutta parantaa kaikkien ympäristöviranomaisten tietojärjestelmien yhteensopivuutta, joka vähentää viranomaisten päällekkäistä työtä ja toiminnanharjoittajan velvollisuuksia raportoida samoja tietoja useaan eri rekisteriin;
- XII. selvitetään viranomaistoimintojen ns. yhden luukun mallin soveltamista ympäristölupamenettelyyn ja muihin biotaloutta koskeviin viranomaistoimintoihin. Yhden luukun mallin toteuttamisen vaihtoehtoja selvitetään parhaillaan Itä-Suomen yliopiston toteuttamana valtioneuvoston TEAS-hankkeena. Toteutetaan selvityksen valmistuttua sen mukainen paras vaihtoehto mahdollisimman nopeasti;
- XIII. edistetään erityisesti AVI:n ja ELY-keskusten ympäristövastuualueiden yhteistyötä sekä toisaalta ministeriöiden välistä koordinaatiota erityisesti ympäristöterveydenhuollon alalla. Aluehallinnon viranomaisten roolia tarkastellaan meneillään olevassa itsehallintoalueiden tehtäviä koskevassa selvityksessä.

4.5. Luontoperustaiset terveys- ja hyvinvointipalvelut

4.5.1. Luontoon perustuva terveys- ja hyvinvointisektori osana biotaloutta

Luontoon perustuva terveys- ja hyvinvointisektori osana biotaloutta on laaja ja monialainen kokonaisuus. Yhteistä useimmille sen eri osille on luontoympäristön käyttäminen jollakin tavoin apuna joko lääketieteellisessä terveyden- tai sairaanhoidossa (esim. kuntoutus, psykoterapia), sosiaalityössä (esim. työuupuneet, päihdekuntoutujat ja pitkäaikaistyöttömät) tai kansanterveyttä edistävässä ja sairauksia ennaltaehkäisevässä työssä (esim. virkistys- ja liikuntapalvelut, varhaiskasvatus ja koululiikunta). Esimerkkejä luontolähtöisistä terveys- ja hyvinvointipalveluista on esitetty kuvassa 7. Lisäksi luonnosta saatavia biopohjaisia raaka-aineita voidaan käyttää lääke-, kosmetiikka- ja elintarviketeollisuudessa, ja näihin liit-

tyvä liiketoiminta voidaan lukea biotalouden terveys- ja hyvinvointiteeman alle.

Tämän hankkeen tavoitteena oli terveys- ja hyvinvointipalveluiden osalta auttaa jäsentämään tätä vielä varsin kehittymätöntä biotalouden osa-aluetta osaksi vaikuttavaa taloudellista toimintaa. Teema-alueen laajuudesta johtuen tarkastelu kohdennettiin kahteen päänäkökulmaan: 1) luonnon virkistyskäytön edellytysten ja sitä tukevien palvelujen tarkasteluun retkeilyalueilla ja kaupunkien arkiympäristöissä sekä 2) luontoon perustuvien (tai sitä hyödyntävien) kuntoutus- ja hoivapalvelujen tarkasteluun." Ensin mainittu edustaa kansanterveydellistä, terveyttä ja hyvinvointia ylläpitävää ja sairauksia ennaltaehkäisevää näkökulmaa. Jälkimmäinen edustaa puolestaan lääketieteellisesti perustellun hoidon näkökulmaa, jonka kohteena ovat erityisesti työkykynsä väliaikaisesti menettäneet, kuten esimerkiksi mielenterveyskuntoutujat, liikuntarajoitteiset ja muut erityisryhmät.



Kuva 6. Jatkumo erilaisista luontoon liittyvistä hyvinvointipalveluista potentiaalisten käyttäjien ja luonnon hyödyntämisen intensiteetin mukaan. (Sitra 2013).

4.5.2. Ratkaisuehdotukset

Luonnon virkistyskäytön sääntelyn kehittämisessä keskeistä on lainsäädännön päivittämien sekä ohjeistusten ja tulkintojen uudistaminen. Esimerkiksi maankäytön suunnittelua ohjaava maankäyttö- ja rakennuslaki tarjoaa periaatteessa puitteet joustavalle virkistysalueiden ja luonnonläheisten arkiympäristöjen suunnittelulle. Ongelmana kuitenkin on esimerkiksi, että ohjeistus "virkistykseen soveltuvien alueiden riittävydestä" on yleispiirteistä ja tulkinnanvaraista. Luontoalueilta saatavat hyödyt syntyvät toistuvan ja säännöllisen käytön myötä. Sen vuoksi asuin- ja työympäristöjen viheralueiden riittävä ja laadukas tarjonta on tärkeää. Luontoperustaisten kuntoutus- ja hoivapalvelujen kasvun ja laajenemisen suurimmat esteet puolestaan liittyvät lakien ja asetusten tulkintoihin sekä lupa- ja valvontaviranomaisten tiukkoihin määräyksiin sekä osittain puutteellisen tutkimusnäyttöön luontoperustaisen kuntoutuksen vaikutuksista. Terveys- ja hyvinvointiteeman analyysiin pohjautuen ehdotetaan, että:

- XIV. Luodaan valtionhallinnon yhteinen visio ja strategia kansanterveyttä tukevan luonnon virkistyskäytön sekä luontoon perustuvien hyvinvointipalvelujen kehittämisestä. Hallinnon sisäinen koordinaatio ja vastuiden selkeyttäminen on tärkeää. Tavoitteiden asettamisessa hyödynnetään Argumenta-hankkeessa "Ekosysteemipalvelut ja ihmisen terveys" (2013–2015) ehdotetun valtakunnallisen toimintaohjelman Luonto ja hyvinvointi -sisältöä.
- XV. Uudistetaan vuodesta 1973 voimassa ollut ulkoilulaki siten että lain tavoitteet määritellään täsmällisemmin ja lakiin sisällytetään luonnon virkistyskäytön ja ulkoilun edellytysten ja palveluiden järjestäminen sekä kytkennät muuhun virkistyskäyttöä ohjaavaan lainsäädäntöön, erityisesti maankäyttö- ja rakennuslakiin ja liikuntalakiin.
- XVI. Päivitetään viheralueiden tarjontaa koskevaa maankäytön suunnittelun normitusta ja ohjausta niin, että siinä huomioidaan määrällisten tavoitteiden lisäksi entistä paremmin myös viheralueiden laatu, sillä pieniksi pirstoutuneet alueet eivät tuota virkistys- ja hyvinvointi-hyötyjä yhtä tehokkaasti kuin laajemmat yhtenäiset luontoalueet..
- XVII. Täsmennetään kuluttajaturvallisuuslakiin liittyvät järjestämis- ja omavastuukysymysten tulkinnat eli informointi- ja huolellisuusvastuiden rajat tilanteisiin, joissa palveluntarjoaja on järjestänyt luontoon virkistysrakenteita omatoimiseen ja maksuttomaan käyttöön. Uimavesiasetus tarkistetaan.
- XVIII. Kootaan sosiaali- ja terveysministeriön arvioitavaksi tutkimuksellista näyttöä luontolähtöisten terapia- ja kuntoutusmuotojen vaikuttavuudesta pohjoismaisista tutkimuksista, jotta luontoon perustuvat terapia- ja kuntoutusmuotojen asema vahvistuu terveydenhuollon palveluna. Täydennetään tutkimustietoa kotimaisella tutkimuksessa tarpeellisin osin.
- XIX. Tutkitaan mahdollisuus siirtyä sosiaali- ja terveyspalveluiden järjestämisessä Ruotsin mallin mukaiseen mixed model -toimintamalliin, joka lisää toiminnallisten ja elvyttävien palveluympäristöjen käyttöä. Mallissa vastuullinen sosiaalitoimi huolehtii asiakkaiden ammatillisesta ohjaamisesta ja esimerkiksi maatilayritys tarjoaa mielekkään ja turvallisen toimintaympäristön palvelun toteuttamiseen.
- XX. Haetaan mahdollisuuksia hyödyntää luontoa kansanterveyden edistämässä valtakunnallisten kokeiluhankkeiden kautta (esim. luonnon hyödyntäminen työhyvinvoinnin tukena, luontoliikuntareseptit osana itsehoitoa, maahanmuuttajien kotouttaminen luontoympäristön avulla, luonnon kytkeminen vahvemmin lasten ja nuorten kasvatustyöhön).
- XXI. Käynnistetään uudentyyppisiä kokeiluhankkeita kuntouttavaan terveydenhoitoon liittyen (esim. ohjattu luontoliikunta 2-tyypin diabetes- ja mielenterveyspotilaille, luontoa hyödyntävää kuntoutusta työuupuneille tai muille erityisryhmille). Tutkimustoimintaa kytetään kokeiluihin soveltuvien osien vaikuttavuustiedon saamiseksi.

